

LAS PENSIONES EN MÉXICO: TRAYECTORIA Y PROPUESTAS

Horacio Cárdenas Zardoni¹

Ricardo Federico Muller Rodríguez²

RESUMEN

El concepto mismo de sociedad presupone la existencia de circunstancias y condiciones válidas para todos y cada uno de sus integrantes, sin distinciones de ninguna clase, por el solo hecho de serlo. Como miembros de una colectividad, cada uno debe poder acceder al conjunto de satisfactores mínimos que hagan que valga la pena pertenecer a ese grupo social, a cambio de lo cual, la estructura organizativa de la sociedad ha de ofrecerle dos herramientas, la primera un esquema mediante el cual poder contribuir productivamente al conglomerado, y no menos importante, una retribución, para que pueda, en ejercicio de su libre albedrío, consumir los satisfactores indispensables, y aquellos que el ingenio humano hace deseables y disfrutables.

El concepto de pensión se inscribe en el modelo de organización social en primer lugar como parte de la retribución que recibe el individuo a cambio de su trabajo, y en segundo, como el instrumento a través del que la persona podrá seguir consumiendo los satisfactores, una vez que concluye su vida laboral. Pero no todos los individuos de una sociedad trabajan, los muy jóvenes y los ancianos, y quienes parte o toda su vida no contribuyen económicamente a través de los mecanismos dispuestos para ellos, no por eso dejan de pertenecer a la sociedad, ni merecer sus beneficios. Para ellos los gobiernos han dispuesto otros esquemas pensionarios, los cuales son sostenidos por aquellos que sí trabajan, en una situación que es por un lado

¹ Dr. Horacio Cárdenas Zardoni, Sistema de Infotecas, Universidad Autónoma de Coahuila, zardoni@uadec.edu.mx

² Dr. Ricardo Federico Muller Rodríguez, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Coahuila, rmuller@uadec.edu.mx

políticamente conveniente, pero por otro injusta e ineficiente. Se examina la situación del sistema pensionario mexicano, así como algunas alternativas de solución.

Palabras clave:

Organización social, pensiones, pensión universal

INTRODUCCIÓN

Las sociedades humanas contemporáneas están organizadas de manera eminentemente racional, a diferencia de lo que ocurre en la naturaleza, o de modelos estructurados a partir de un código axiológico que contemple cualesquiera otros elementos, lo que priva en el momento actual del devenir de la especie humana, es el componente económico, uno que puede considerarse descarnado y frío, “científico” en las menos edificantes acepciones de la palabra, por contrario a humanista, y que se ha convertido en el eje de las relaciones entre los ciudadanos, y de estos con las distintas entidades y organizaciones que constituyen el entramado social. A lo económico se supedita todo, desde lo más íntimo e inmediato al individuo, hasta aquello que impacta a las naciones en la actualidad y que modela la manera en que enfrentará el futuro.

El componente económico ha estado presente en los momentos de auge de las culturas que se han elevado por sobre sus contemporáneos a lo largo de la historia, la denominación de “época de oro”, tiene mucho que ver con el estado que guardaba la economía de esas naciones, de la misma forma que la decadencia de esas culturas también ha sido marcada por el empobrecimiento de su población: son notorios los casos de grandes culturas de distintos momentos de la antigüedad, que hoy conforman países cuyo nivel de desarrollo y bienestar distan mucho de reflejar su pasada gloria, el intelecto de sus habitantes de hoy no es capaz de reproducir lo que alguna vez fue, y se perdió.

El citado componente económico en la organización de las naciones determina un hecho contundente: vivir cuesta, prácticamente la totalidad de las acciones que una persona hace o pueda hacer, pueden expresarse en términos económicos, concretamente monetarios, coloquialmente en pesos y centavos, o en horas hombre, haciendo un análisis más técnico. Nacer cuesta, educarse cuesta, disfrutar de las cosas que la vida tiene que ofrecer, las indispensables y las superfluas, todas tienen un costo manifiesto en dinero, y por supuesto e ineludiblemente, también morir cuesta.

Si el sistema económico humano se hubiera construido en base a la provisión del dinero necesario para sufragar todos y cada uno de los gastos que tiene un individuo a lo largo de su vida, jamás se hubieran presentado problemas tan aparentemente insolubles como la ausencia de justicia social, de distribución de la riqueza, de división de clases sociales, incluso de conflictos internacionales porque una nación desea apropiarse de la riqueza de otra. El dinero, en vez de servir como medio de cambio, se ha convertido en un fin por sí mismo, uno que consume la vida de hombres y mujeres hoy, como lo ha hecho durante generaciones y generaciones, desde su invención; en vez de ser el facilitador del intercambio entre individuos que tienen una necesidad y quienes están en posibilidad de satisfacerla a través de bienes en su posesión o servicios que puede prestar, se ha transformado en el gran diferenciador entre los integrantes de una especie, que difícilmente se reconocen entre sí. La obtención y posesión del dinero, su gasto razonado o irracionalmente dispendioso, ha adquirido el carácter de eje de la existencia de los seres humanos, tanto a nivel individual, como colectivo. La organización social y económica prescribe que los integrantes de una sociedad, en cuanto estén en condiciones físicas y mentales para desempeñar una actividad a cambio de una remuneración, se incorporen al mercado de trabajo, en el que permanecerán hasta en tanto no disminuyan sus facultades para ello; es lo que se ha dado en denominar vida productiva, período durante el cual, generarán capacidad de consumo para la adquisición de los satisfactores que demanda su

supervivencia en sociedad, además de lo cual, deberá contribuir a la reproducción del sistema económico teniendo hijos que a su vez, también trabajen hasta el límite de su esfuerzo físico y capacidad intelectual, en un arreglo que podría perpetuarse *ad infinitum* de no ser porque en algún instante se decidió que el valor del trabajo era insuficiente para poder vivir, momento en que el sistema comenzó un proceso de resquebrajamiento que todavía no concluye.

El gran problema de las naciones en los albores del nuevo milenio, es tratar de encontrar una justificación para un modelo que es antinatural y esencialmente injusto, uno en el que, existiendo los satisfactores para las necesidades de todos y cada uno de los individuos de la especie, no existan esquemas para permitirles el acceso a ellos. Tampoco se procuran diseñar modelos para transformar un estado de cosas que ha durado ya demasiado tiempo, y que es inexplicable atendiendo al nivel de desarrollo y madurez intelectual de las sociedades humanas. Según la Organización Internacional del Trabajo, solamente el 20% de la población mundial tiene una protección social adecuada, y más de la mitad de los habitantes del planeta carece de cualquier cobertura, lo que hace que este conjunto de más de tres mil millones de personas, tengan pensiones débiles o inexistentes (OIT), difícilmente se puede pensar en un sistema más imperfecto, sobre todo cuando se piensa que mientras que en las naciones desarrolladas, la cobertura puede llegar a ser casi universal, en los menos desarrollados, apenas el 10% está protegido por la seguridad social (OIT), la idea de que el 100% de los habitantes del planeta tengan una protección, es una misión que las naciones se niegan a asumir.

El presente trabajo sintetiza las investigaciones llevadas a cabo por los autores en uno de los puntos más álgidos del funcionamiento de la economía, el de las pensiones que se pagan, o se deberían de pagar a los miembros de la sociedad, cuando han caído en situación de incapacidad para obtener los recursos necesarios para su sustento. Se reflexiona sobre la insostenibilidad de un estado de cosas que condena a cientos de millones de personas en todo

el mundo, y particularmente a millones en México, a una vejez empobrecida, como efecto de un sistema económico y pensionario ineficiente e insuficiente.

APARATO CRÍTICO

El concepto de pensión se inscribe dentro de otro más amplio, que genéricamente se denomina sistema de protección social, el cual se define a muy grandes rasgos como el conjunto específico de normas, que apoyadas por una o varias unidades institucionales, rigen el suministro de prestaciones sociales y su financiación (Eustat), a pesar de su importancia y su peso económico, es necesario recordar que la pensión como tal, representa una de las últimas prestaciones sociales, hablando de las relacionadas con el trabajo o más puntualmente cuando el derechohabiente ya no puede laborar, pues las relativas al cuidado de la salud y a la mejora del bienestar, se van desenvolviendo en paralelo a la vida productiva de la persona.

Desde una perspectiva de los derechos humanos, los sistemas de protección social tienen como objetivo “permitir a las personas reaccionar frente a imprevistos de diversa índole y controlar ciertos niveles de riesgo o privación considerados inaceptables en la sociedad” (OHCHR), consideración teórica de la mayor importancia, pues hace referencia a la capacidad de respuesta de los individuos frente a distintas situaciones, siendo destacable la de la privación que la sociedad considera inaceptable, ¿y qué más privación inaceptable que la pérdida de la capacidad de trabajar?. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los sistemas de protección social “pretenden compensar la ausencia o la reducción considerable de los ingresos del trabajo, proporcionar asistencia a las familias con hijos, y proporcionar a las personas atención médica, vivienda, agua potable y saneamiento, educación o trabajo social” (OHCHR), siendo lo relevante para esta investigación la primera referencia, a los ingresos producto del trabajo.

El organismo internacional señala que la compensación “puede tratarse de ayudas en efectivo o en especie, que van de pensiones a exoneraciones de gastos de usuario a servicios subvencionados”, aunque en la práctica y en relación a las pensiones contributivas de las que se hablará más adelante, lo usual es el pago en numerario, y solo en algunos casos para las pensiones no contributivas, se da en especie.

Desde este punto de vista, “las pensiones para personas mayores consisten en prestaciones en efectivo que reciben las personas de cierta edad independientemente de que existen otros criterios adicionales vinculados a la recepción de las prestaciones. Las pensiones no contributivas, también conocidas como pensiones sociales en algunos países, son programas que no exigen la contribución obligatoria de los beneficiarios, los empleadores o el estado para que se pueda realizar el pago” (OHCHR). Los anteriores planteamientos de orden supranacional y más bien de carácter teórico, dejan claro lo que se entiende y lo que se espera de los sistemas de seguridad social, y en particular de las pensiones, sin embargo no buscan resolver ni pretenden enfrentar la pregunta ¿Cómo y con qué dinero se pagarían las pensiones, reconocidas como obligación del Estado?, pudiendo también teorizarse que el circulante en una nación dada, debe alcanzar para todos y cada uno de sus integrantes.

Santiago Barajas Montes de Oca comenta que es un elemental concepto laboral del derecho el otorgar una prestación compensatoria al trabajador, que tendrá el objetivo de “atender la necesidad del disfrute de una sobrevivencia decorosa cuando se han perdido las facultades para el desempeño de una labor activa durante un período de mayor o menor intensidad de la existencia” (Barajas Montes de Oca, p. 3). El investigador de la UNAM comenta que el concepto de pensión, no ha sido definido jurídicamente, lo cual no deja de ser sorprendente, prevaleciendo a través del tiempo y en la actualidad su valor social y humano, como un derecho inalienable del trabajador. Abunda Barajas que los códigos y leyes que en México tratan sobre

el tema de las pensiones, “no hacen referencia directa a su naturaleza legal, sino al derecho del trabajador a obtener una compensación económica por el resto de su vida, proveniente del número de años durante los cuales haya prestado servicios” (Barajas, p. 4). El autor sustenta en estos elementos, que independientemente del origen de la prestación, esta tiene un carácter jurídico que universalmente ha sido aceptado y respetado como consecuencia de la realidad social que vivimos. En opinión del jurisconsulto es sorprendente que tan importante derecho no haya sido reglamentado en las legislaciones pertinentes, o si acaso, ha sido tratado de manera indirecta, y cita que no obstante que desde el año 1937 la Organización Internacional del Trabajo aprobó la disposición para que la vejez del trabajador, coincidiendo con la inhabilitación para el trabajo, se compensara con una pensión jubilatoria, lo que constituye el establecimiento formal del derecho a la jubilación. Como se mencionó, la escasa proporción de personas que disfrutaban de una pensión y la baja calidad de estas pone de manifiesto el limitado compromiso de los gobiernos nacionales no para con la organización que forma parte de las Naciones Unidas, sino para con su propia gente, en especial para aquellos que gracias a su actividad productiva a lo largo de treinta o más años, crearon la riqueza de ese país.

La teoría de los regímenes pensionarios contempla, desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo, la relación entre la parte patronal y el Estado por una parte, y los asalariados que adquieren el derecho a una pensión y que tienen que cubrir el conjunto de requisitos indispensables para poder disfrutarla, entre ellos de entrada, el pago de una cotización periódica ajustada proporcionalmente al último salario percibido, esto con el propósito de que el trabajador se involucre en la capitalización de un fondo que acreciente el importe de la pensión recibida.

La legislación mexicana, como lo comenta Barajas, es omisa en tratar el tema de las pensiones a nivel constitucional y en el primer nivel de las leyes, siendo la Ley del Seguro Social en la que

se legisla al respecto. El Artículo 159 de este ordenamiento dispone que “Para efectos de esta Ley, se entenderá por: III. Pensión, la renta vitalicia o el retiro programado.” Y por Renta vitalicia, como lo señala la fracción IV “el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.”, y como complemento lo que especifica la fracción V. referente a “Retiros programados, la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos” (Presidencia de la República, 1995).

Lo anterior responde al espíritu del Artículo 2° de la Ley de Seguridad Social promulgada inicialmente en el año de 1943, que disponía que “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que estará garantizada por el Estado” (CONEVAL, 2013 p. 16), ordenamiento que pone de manifiesto el interés de la política social del régimen político desde entonces para atender la situación, todavía no problemática, de las pensiones en México.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO

El diagnóstico del sistema se aborda a partir de la situación demográfica del país y los cambios que se han dado en la administración de los fondos de pensiones, en el pasado reciente. Respecto del primer elemento, se puede comentar que los programas gubernamentales de control de la natalidad en la década de los años sesenta, eran escasos y poco difundidos entre la población femenina en edad reproductiva; el promedio de hijos por mujer en aquellos años era de 6 hijos. Al paso del tiempo, las políticas públicas de control de la natalidad formuladas durante la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), fueron bastante

exitosas, como efecto de ellas se logró reducir la tasa de fertilidad a menos de 2.3 hijos por mujer.

Dentro del panorama demográfico del país, caracterizado ya por el descenso en el número de nacimientos, se veía sin embargo, y gracias a los adelantos en la medicina, mejor infraestructura y equipo sanitario urbano, la esperanza de vida de los mexicanos se alargaba; Estos dos fenómenos, presentes en la realidad cotidiana del país, no obstante, no fueron incorporados como factor a los sistemas de pensiones, lo que por sí solo predisponía su desastre financiero. De la clásica formación piramidal, con una amplia base formada por grupos de 0 a 16 años de edad, que se estrechaba conforme se aproximaba a la cúspide, se empezó a perfilar otra que tiende a rectangular, lo que significa que en el futuro cercano habrá menos niños y más personas adultas y adultas mayores. Por si la situación no fuera suficientemente compleja, desde 1990 se han abandonado las campañas de control de la natalidad, fenómeno cuyos efectos están todavía por analizar desde todos los puntos de vista, incluyendo el de pensiones. De acuerdo con información del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población mexicana supera los 120 millones de habitantes en 2015, situando al país entre los 15 más poblados del mundo.

Para los especialistas en economía del trabajo, la relación de dependencia o de solidaridad intergeneracional entre trabajadores activos y jubilados, ha venido modificándose debido a los cambios demográficos. La esperanza de vida rebasa los 70 años, el jubilado después de retirarse sigue viviendo o mal viviendo en promedio 20 años adicionales, lo que indefectiblemente ha rebasado la capacidad financiera de los fondos de pensiones, realidad no sólo de México, sino de otros países del planeta. El incremento en la relación jubilados/trabajadores es más que suficiente, bajo las condiciones actuales, para la quiebra técnica de cualquier fondo de pensiones, sin ignorar el deseable y exigible manejo honesto y decente del

mismo. Gradualmente se va elevando la proporción entre el número de jubilados y los trabajadores activos que dependen de él. Si las tasas de crecimiento de la economía no son robustas y sostenidas, las oportunidades de empleo disminuyen en calidad y cantidad, si se erosiona todavía más el vínculo solidario fraterno, que requiere el modelo demográfico-económico para seguir funcionando entre la masa salarial del pasado y del presente, el de pensiones presenta las características de un problema estructural para el modelo vigente.

La realidad económica y social en México es compleja, aunque fuera solo por su naturaleza tan diversa y desigual; sus asimetrías obligan a manejar políticas de natalidad diferenciadas.

Por las evidencias mostradas, la problemática demográfica nacional que incorpora el envejecimiento acelerado de la población, la emigración de la fuerza productiva joven hacia Estados Unidos y por si eso no fuera poco, el incremento descontrolado de nacimientos de bebés cuyas madres no llegan a los 19 años de edad, ha rebasado por mucho la capacidad intelectual, visionaria y táctica de los responsables de las tomas de decisiones políticas, que a lo mucho logran formular medidas paliativas a corto plazo, pero que sólo posponen o alargan la futura crisis demográfica que se prevé; los primeros síntomas de ella, ampliamente socializados entre la población, han sido la quiebra técnica de los fondos de pensiones de las instituciones sociales nacionales y de los gobiernos estatales.

LOS FONDOS DE PENSIONES O DE RÉGIMEN DE BENEFICIO DEFINIDO

Los sistemas de pensiones estatales son aquellos en que los empleadores y los trabajadores absorben la financiación de su retiro; sin embargo el beneficiario directo, no dispone de una cuenta personal de su propio fondo, que le informe sistemáticamente del comportamiento de los recursos ahorrados a través del tiempo. En México, coexisten alrededor de 100 sistemas de pensiones, entre los cuales predominan los regímenes de beneficio definido, que destinan tasas

de remplazo superiores al 70 por ciento, es decir, el porcentaje que recibirá el trabajador de su último sueldo al concluir su vida laboral (AMAFORE)

Es probable, que el modelo económico de pensiones privadas, en México y el resto del mundo, siga los lineamientos propuestos por el Banco Mundial que se pueden sintetizar en su propuesta del modelo de pilares múltiples a los países emergentes y desarrollados, sin considerar las asimetrías que se puedan encontrar entre sus economías, articulado en tres funciones básicas o sustantivas, que todo sistema moderno de pensiones debe considerar: la redistributiva; la contributiva que representa el ahorro y de seguro. La distributiva consiste en mantener un esquema de reparto que garantice una pensión mínima al trabajador después de su jubilación; se busca que durante el período de acumulación, los años en los que cotiza, no influyan en la misma los cambios de salario y las oscilaciones de los rendimientos de los fondos, si éstos son decrecientes, los sueldos y tasas de interés, el Estado interviene para mantenerla en los mínimos establecidos, compromiso social y políticamente importante, pero no muy lógico desde el punto de vista financiero. La segunda, de ahorro o contributiva, depende para su sostenimiento financiero de la intervención de compañías de seguros privadas, las que administran las participaciones económicas obligatorias del trabajador durante su vida productiva. Son las responsables de la transferencia de la parte de los ingresos del trabajador hacia el período de senectud o jubilación, actividad que realizan no solamente a cambio de una comisión, sino del manejo financiero de los fondos; y el tercer pilar, el seguro, tiene el carácter de voluntario, y está dirigido para aquellos trabajadores que quieran mantener una tasa de remplazo de sus salarios superior a la proporcionada por el segundo pilar del modelo. Aquí nuevamente interviene el sector financiero ofreciéndole planes de ahorro...y otra gama de servicios atractivos para su jubilación, a los que accede solamente una mínima proporción de trabajadores.

LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA DE LAS PENSIONES

Como una alternativa a los sistemas de reparto surgieron los sistemas de capitalización individual administrados por empresas privadas. En un principio fueron sistemas voluntarios, sobre todo en los Estados Unidos, y posteriormente desde 1980 en Chile se generó, como un sistema obligatorio, las Administradoras Privadas de Fondos de pensiones, conocidas como AFP. El sistema de AFP tiene la gran ventaja de no depender del Estado y está basado en cuentas individuales de capitalización; son una especie de cuentas de ahorro de largo plazo que pueden ser invertidas en forma profesional en diversos activos financieros como depósitos en los bancos, bonos del sector público y privado y acciones de empresas. En México, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) es la responsable de regular el sistema de ahorro de los trabajadores, el cual es manejado por 12 Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), que generalmente son filiales de bancos, casas de bolsa o aseguradoras comerciales; con excepción del "híbrido" Pensión-ISSSTE, todas son instituciones privadas, y se administran con criterios de mercado.

En torno a las responsabilidades, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución en México encargada de ofrecer, proporcionar y administrar la seguridad social de los trabajadores del sector privado, ofreciendo protección contra: a) Los riesgos asociados a la vejez, incapacidad temporal y definitiva. b) Daños funcionales por enfermedades y accidentes ligados a su actividad laboral. c) Muerte del afiliado o pensionado (viudez y orfandad) a través del Seguro de Retiro, Cesantía y Vejez, Seguro de Invalidez y Vida y Seguro de Riesgos de Trabajo. (CONEVAL, 2013, p.62)

En su evaluación estratégica de la protección social en México, el Consejo establece diferencias importantes entre los distintos grupos de población que debe recibir la protección de

parte del Estado mexicano a través de sus dependencias. De entrada considera que la población rural tiene desventajas respecto de la atención que se otorga a la de áreas urbanas, al no ser menos vulnerable ante las crisis económicas recurrentes, o porque sea beneficiaria de más o mejores programas de protección social, sino por su relativa lejanía y marginación de los mercados formales (CONEVAL p. 21). Por el contrario, la población rural también está comparativamente excluida de la recuperación económica que generalmente reduce la pobreza urbana con mayor fuerza y rapidez que la que afecta a los habitantes del campo. Abundando sobre este punto CONEVAL considera que la población rural es más vulnerable que la urbana frente a riesgos de otra clase, sobre todo a los desastres naturales, y estas consideraciones no siempre están contempladas en el sistema de protección social actual.

La entidad evaluadora de la política de desarrollo social opina que aunque no existe un concepto consensuado ni un diseño establecido de un sistema de protección social como “esquema explícito de organización pública, es posible identificar un conjunto fragmentado conceptual, institucional y financieramente de “subsistemas” y programas dispersos, entre otros, en los ámbitos de la salud, las pensiones y las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de la población. El conjunto de programas implica desigualdades amplias en cobertura y beneficios, genera desincentivos importantes, distorsiona los mercados laborales” (CONEVAL, 2013, p. 21), además de tener un costo superior respecto a los beneficios sociales buscados.

Hablando específicamente de las pensiones, el CONEVAL reporta que en México, la protección económica ante este tipo de riesgos, está innecesariamente segmentada y ofrece en la práctica una cobertura incompleta, caracterizada porque no todos los trabajadores están cubiertos por la seguridad social, o no han cotizado a ésta; existen sistemas de pensiones contributivos y no contributivos con reglas y beneficios diferentes, y aun dentro del contributivo, coexisten diversos esquemas de pensiones (CONEVAL, 2013 p. 21).

Entre los hallazgos del consejo está el hecho de que solamente los trabajadores afiliados a la seguridad social están protegidos ante la pérdida de ingreso laboral por la incapacidad temporal para trabajar, por maternidad, enfermedad o accidente, ya sea laboral o no, y en el rubro específico de pensiones, dentro del esquema contributivo se encuentran las otorgadas por la seguridad social, principalmente a través del IMSS, ISSSTE, y los regímenes especiales de Petróleos Mexicanos, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y los sistemas de las entidades federativas; las cuales están vinculadas a una relación laboral y, suelen ser financiadas con contribuciones tripartitas, o sólo por el Estado cumpliendo la función de empleador. Por su parte, las pensiones no contributivas no están ligadas al trabajo, son financiadas en su totalidad con gasto público y otorgadas como un programa social, ya sea federal o estatal. (CONEVAL, p. 61)

Barajas Montes de Oca plantea la existencia de una cierta discrepancia, pues en tanto que la doctrina jurídica considera al régimen de pensiones como una prestación laboral más, la orientación moderna le da el rango de derecho adquirido por los trabajadores, compensatorio del esfuerzo laboral realizado (Barajas Montes de Oca, p. 8), podría pensarse que si se logra el objetivo económico, las dos visiones terminan siendo lo mismo, más no es así, sobre todo porque la pensión, salvo en muy pocos casos, está lejos de ser sustitutiva del nivel de ingreso del trabajador que pasa a situación de retiro, lo que en una palabra se traduce en el empobrecimiento de la persona y sus dependientes directos.

Sobre este mismo asunto, el CONEVAL teoriza que las pensiones de vejez tienen por objeto contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva, al dejar de laborar deja de percibir un salario, y la pensión que debería reemplazar el ingreso apenas se le concede el carácter de coadyuvante para moderar la pérdida, esto cuando la hay. Y es que la realidad de México es que según datos del propio CONEVAL, para

el año 2012, el 31.3 por ciento de las personas mayores de 65 años carecen de cualquier tipo de pensión, es decir, que al dejar de trabajar, dejan de percibir un ingreso, y como por lo general se trata de personas a las que su salario no les permitía un ahorro durante su vida laboral, quedan expuestos a la pobreza, a menos que sean sujeto de alguna pensión no contributiva, que palie su lamentable situación, pero dejando claro que esta no es ni un beneficio ni una prestación asociada a sus años de trabajo.

En lo que se tocante a las pensiones de retiro o vejez del sistema de seguridad social, de acuerdo con cifras de la ENIGH citadas por CONEVAL, en el año 2010 únicamente 36.3 por ciento de las personas mayores de 65 años tenían cobertura, y “los deciles más bajos eran los más desprotegidos: en tanto el 65.5 por ciento de los adultos mayores en el decil 10 disponían de una pensión, el porcentaje es de sólo 2.8 para el decil con menores ingresos. De estos pensionados, el 76 por ciento correspondía al IMSS, 18 por ciento recibía una pensión del ISSSTE o de sistemas estatales, y el cinco por ciento de Petróleos Mexicanos y de las Fuerzas Armadas (CONEVAL, p.64).

Según algunos análisis del sistema de pensión por vejez vigente, este presenta algunos problemas estructurales bastante complejos de resolver atendiendo a la disponibilidad de recursos económicos para ello, y la falta de voluntad política manifiesta para darle la eficiencia de la que carece. Entre estos se señala el hecho de que el 63.7 por ciento de los adultos mayores de 65 años no reciben actualmente una pensión de la seguridad social, situación que por sí misma implica falta de democracia, no en el ideal o en abstracto, sino en la responsabilidad que el gobierno tiene para con los gobernados. Según los propios análisis, el conjunto de factores que han dado lugar a este estado de cosas continuará una tendencia inercial, agudizándose en el futuro, sobre todo al tomarse en consideración el factor de que un alto porcentaje de la población no ha cotizado ni cotiza a la seguridad social para efectos de

retiro, pues se mueve en la economía informal, a veces durante toda su vida productiva, la proporción de la población económicamente activa en esta circunstancia rebasaría el 50%, que se agregaría al casi 64% mencionado de quienes carecen de una pensión.

Otro problema crítico del sistema de pensiones es la movilidad laboral, la densidad de cotización a su fondo de retiro es en promedio de 62.0 por ciento para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Ello se traduce en que un elevado porcentaje de los trabajadores afiliados simplemente no alcanzará a cotizar el número de semanas suficientes (equivalente a 1,250 semanas o 24 años de cotización) para tener derecho a recibir una pensión de retiro de acuerdo con la Ley del Seguro Social, esta situación podría verse paliada en parte con una reforma jurídica que durante la administración federal pasada buscó que las semanas de cotización al IMSS, al ISSSTE o a otros sistemas se acumularan, sin embargo y que se consideró justo y hasta un gesto de buena voluntad, hasta el momento los efectos de esta no han sido apreciables.

Otra situación crítica es la de que el salario promedio de cotización al Seguro Social es de apenas 3.4 salarios mínimos, y lo que es todavía peor, el 55.1 por ciento de los trabajadores cotizan entre uno y dos salarios mínimos. Esto propicia que aun en el caso de que trabajadores logran acumular el número de semanas cotizadas exigido, el bajo nivel de sus salarios puede conducir a que no acumulen los recursos suficientes para obtener una pensión financiada totalmente por su cuenta individual, y tengan que ser sujetos a recibir una Pensión Mínima Garantizada, lo cual se puede entender de tres maneras: primero un fracaso de un sistema de pensiones que no se diseñó, y hasta el momento presente sigue sin corregirse, para ser funcional, segundo el que el trabajador ahora retirado se beneficiará de un programa federal, y tercero, que el gobierno tendrá que subsidiar con recursos públicos un número siempre creciente de jubilados, dinero que debería ser empleado para cualquier otra función

gubernamental, y no solo como una medida de emergencia que auxilie al pensionado en su difícil situación económica, en lo que, aunado a los problemas del servicio de la deuda pública y los así llamados “rescates” bancario y carretero, le dejan al gobierno federal una capacidad de maniobra extremadamente reducida.

Según datos del CONEVAL, el crítico estado del sistema pensionario mexicano, ejerce ya y continuará ejerciendo cada vez más presión sobre el las finanzas federales, dado que el artículo 170 de la Ley del Seguro Social establece la obligación del Gobierno Federal de otorgar los recursos económicos necesarios para que el pensionado reciba una Pensión Mínima Garantizada, que por mucho que se intente manipular las cifras de inflación y pérdida del poder adquisitivo del salario y/o la pensión, de todos modos significa cifras que cada año que pasa se vuelven más inmanejables.

El panorama se complica todavía más para el caso de aquellos trabajadores de menores ingresos, pues el propio CONEVAL señala que la situación de crisis del sistema pensionario se ha venido tratando de solventar a través de la combinación de las pensiones contributivas y no contributivas, que al final de cuentas implica el desembolso de dinero gubernamental para sostener las necesidades elementales de la población de trabajadores en situación de retiro, aunque dándole la salida de que estas últimas prestaciones sociales no crean derechos, y aquellas sí, por si en algún momento el gobierno decidiera retirar estas, no estaría contraviniendo ningún ordenamiento legal, y menos uno tan delicado como lo es la legislación laboral, que con todas sus deficiencias y limitada aplicación, es considerada como un indispensable factor de estabilidad política y social.

En México, como en otras naciones del mundo, se han estado planteando esquemas políticos y administrativos, no siempre adecuadamente sustentados en cálculos actuariales, para el

“saneamiento” de los sistemas de pensiones, intentos de los que se dice, habrán de devolver la viabilidad financiera de los mismos, y en casos extremos, salvarlos de la quiebra, en los que más de uno, y sin el eufemismo de “técnicamente”, se encuentran. Los esquemas formulados se centran en una mezcla de dos factores, en primer lugar el incremento en los años que deberá trabajar una persona antes de aspirar a retirarse, y el segundo, el aumento del monto de la contribución mensual del trabajador a su cuenta individual de retiro. Sobre todo el primero de ellos responde al hecho ineluctable de la mayor expectativa de vida de la población, con una relativa buena salud que le permita el continuar trabajando por más años de los que son exigidos en la actualidad, asociado al segundo, que por esa mayor esperanza de vida, las personas requerirán de ingreso por un mayor número de años.

Los planteamientos formulados, que en México y en otros países son vistos como un gran éxito en cuanto al manejo político de las organizaciones de trabajadores y de la población en general, en la práctica solo han logrado alivios parciales para las quebrantadas finanzas de los fondos de pensiones, la viabilidad se incrementa si acaso en una mínima fracción del verdadero requerimiento que se tiene, y en muchas instancias y contraviniendo la más elemental lógica financiera, se está financiando el pago de las pensiones de los retirados con los recursos que aportan los trabajadores en activo, lo que significa en pocas palabras que el fondo de retiro de estos últimos está vacío, creándose un problema que irresponsablemente se transfiere al momento en el que estos a su vez, reclamen el cobro de una pensión.

EL PROBLEMA DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

El Estado mexicano reconoce la grave situación de pobreza en que viven más de sesenta millones de personas en el país. El fenómeno de la pobreza, en nuestro país, como en muchos otros, tiene un carácter histórico, que es probablemente su factor definitorio más importante, independientemente del continuado incremento de la población del país, la realidad es que la

proporción de ciudadanos pobres, respecto de los de clase media y alta, se mantiene constante, haciendo verdadera la premisa de que la movilidad social, como posibilidad, es prácticamente inexistente para la gran mayoría. Sí, en ciertas épocas de relativa estabilidad económica, se ha dado un crecimiento de la clase media, asociado por lo general a procesos de industrialización en el que las empresas demandan de recursos humanos que por la naturaleza de sus funciones, deban ser mejor pagados que los simples operarios, sin embargo los sucesivos episodios de crisis al sector que más golpean es al de la clase media, cuyos integrantes tienden a comprimirse en las capas inferiores, retrocediendo a estadios anteriores a las épocas de una bonanza que podría calificarse de artificial, al no ser posible su permanencia. Desde hace décadas que ante el reconocimiento de la pobreza de la población, el gobierno decidió el establecimiento de múltiples mecanismos de asistencia económica o en especie para una amplia proporción del pueblo mexicano, programas de amplio espectro en los que se han volatilizado cantidades ingentes de dinero público, y cuyos resultados se pueden sintetizar en un solo logro para el gobierno, el sostenimiento de una tensa paz social, y poco más, pues el auxilio, puesto en esos términos para individuos y para familias, no cambia su condición de pobreza, al no permitirles acceder a la posibilidad de generar ellos o contribuir a generar una riqueza que les haga dueños de su destino.

El conjunto de programas asistenciales, adscritos a una diversidad de dependencias oficiales, con objetivos diversos, que en conjunto buscan y logran solamente el objetivo señalado anteriormente, es agrupado por los teóricos bajo el gran concepto de pensiones no contributivas, que a grandes rasgos se definen como aquella cantidad de dinero o aportación en especie que recibe un individuo o una familia, para la cual no hizo ninguna aportación, o al menos no una que pueda equipararse al sentido que tiene las pensiones contributivas de los trabajadores y de las que solo pueden disfrutar al retirarse, y esto solo cumpliendo los no muy sencillos requisitos que imponen.

La realidad mexicana en torno a las pensiones es esencialmente falaz, y podría incluso ser calificada como un producto literario dentro de la corriente del realismo mágico: parece inconcebible que una persona que por la forma de organización social en el país, se ve obligada a laborar tres o cuatro décadas de su vida, y a la hora en que se ve imposibilitado física o mentalmente para trabajar, verá su ingreso vía pensión reducido a una lastimosa fracción de su último salario percibido, si se compara a este individuo con otro ciudadano al que las circunstancias lo orillaron a nunca cotizar a un sistema de pensiones por laborar fuera de los cánones, pueda y de hecho frecuentemente es beneficiario de programas gubernamentales que no son otra cosa que pensiones para las que nunca en su vida contribuyó, ni aportando para un retiro, no pagando impuestos que es con lo que se sostienen los fondos de pensiones de gobierno.

Necesariamente hay que regresar a la premisa de que todo individuo, por el hecho de haber nacido humano, debe tener un espacio en la estructura social, entendiendo por espacio la posibilidad de acceder a los beneficios que la sociedad genera, sin embargo la forma en la que está organizada la sociedad de un buen número de países, y particularmente de México, puede ser calificada de irracional e injusta, siendo muy difícil de entender y todavía más de justificar, que a quienes se empeñan durante su vida productiva por ganarse ese espacio y esos beneficios, les sean a veces más difíciles de obtenerlos que a aquellos que ningún esfuerzo hacen, quede claro, hablando solo de apegarse a las reglas del juego.

Por miedo a un estallido social, el gobierno mexicano no deja que nadie se muera de hambre, pero a unos les cuesta literalmente años de trabajo, y a otros casi nada. En su análisis, el CONEVAL señala que el monto de la pensión está en función de los recursos acumulados en la cuenta individual, con la consideración de que si éstos no resultan suficientes para la contratación de una renta vitalicia con una entidad aseguradora por un monto igual o mayor a

una Pensión Mínima Garantizada, dentro de la cual esté incluido un seguro de supervivencia que proteja a su entorno familiar en caso de fallecimiento, entonces la diferencia del importe será asumido por el Gobierno Federal (CONEVAL, p. 65), en lo que es un reconocimiento tácito de que el diseño del sistema de pensiones no fue pensado para ser operacionalmente autofinanciable.

Respecto a la pensión, temporal o definitiva, ahora dentro del régimen de la Ley de 1997, esta es equivalente al 35 por ciento del promedio de los salarios base cotizados de las últimas 500 semanas de cotización anteriores, matizados con la actualización respecto al Índice Nacional de Precios al Consumidor (CONEVAL p. 72), que de todos modos es solo una fracción del último ingreso recibido durante la actividad laboral, siendo una apreciación de los autores que son muy pocos los individuos y familias que se avienen bien con una tercera parte de su ingreso, a cambio del beneficio de ya no trabajar.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS FONDOS DE RETIRO

Las propuestas incluidas a continuación son las más en boga entre los analistas y especialistas en el tema de las pensiones; algunas de ellas son financieramente viables, pero tal vez inadecuadas a la realidad económica que actualmente vive el país; otras, ya han sido llevadas a la práctica.

El primer modelo a examinar es el de las pensiones civiles del estado de Chihuahua. A raíz de una reforma en la ley de pensiones, impulsada desde el ejecutivo estatal, el modelo mexicano reconocido por la OCDE, se sustenta en cinco directrices: a) el incremento de las participaciones patronales y laborales al fondo de pensiones (trabajadores, el 12 por ciento de su salario; empresarios el 17 por ciento); b) las aportaciones las cubrirá el trabajador, a los largo de 35 años de su vida productiva (hombres y mujeres), para poder jubilarse, en el caso de

pensionarse, sólo requerirá de 20 años; c) incentivos a la permanencia; d) Cuentas individuales por trabajador; e) aportaciones voluntarias del trabajador al fondo. Lo anterior es válido y vigente para las nuevas generaciones de empleados, que se añadan al mercado laboral después de la reforma en pensiones. La inminente reforma a pensiones en Chihuahua fue la consecuencia del desproporcional déficit financiero de alrededor de 130 mil millones de pesos, situación crítica que sin embargo solo es una reconsideración numérica de los mismos elementos de siempre.

Otro esquema es el de la Micro-pensiones, el cual es parte de las opciones de seguridad social, que ofrece el modelo contributivo de las pensiones; el seguro cubre contingencias de carácter laboral como el desempleo, incapacidades...etc. y de salud, pero tiene la limitante de aplicarse solo a un sector focalizado de la población, que cumple con ciertas características socioeconómicas (Alonso, 2012) , por lo tanto es una alternativa parcial a una problemática que demanda soluciones de gran escala.

Otro esquema es el de la pensión universal, que a nivel teórico responde al bajo desarrollo económico del país, la idiosincrasia del mexicano, culturalmente dependiente de la protección del Estado y del colectivismo manipulable políticamente; implica repensar la conveniencia de la pensión universal, y más ahora que las políticas públicas atenderán, solo las necesidades más inmediatas de la población. Este modelo apela al viejo concepto de Estado, que entre otras funciones se arroga la de velar por el bienestar de los ancianos, específicamente cubriendo los riesgos que aparecen con el avance de la edad, los más comunes y acentuados se asocian con la salud deteriorada y la incapacidad productiva en el trabajo. Aunque en realidad, es la sociedad, quien debe generar los recursos para el sostenimiento económico de ese segmento de la población: los mayores de 65 años. El gobierno sólo se responsabiliza de redistribuir los

ingresos fiscales, entre la población, provenientes de la producción generada por los sectores productivos de la economía.

Quizá el problema estructural de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), se resuelva con el cambio de modelo, por otro que retome las bondades de los sistemas contributivos y no contributivos; éstos, sin lugar a dudas han dejado valiosas experiencias a las autoridades financieras y compañías privadas responsables del manejo de las pensiones en el país. Para el futuro inmediato, y como una señal de la debilidad que ha mostrado el sistema de retiro privado, la CONSAR, ofrecerá próximamente al mercado la: SIEFORE BÁSICA: Instrumento financiero, que como otros muchos, tratan de interpretar la conducta del obrero mexicano, que participa en el mercado de las AFORES, sin realmente ofrecerle opciones funcionales para su retiro.

Contagiados por la mercadotecnia digital, y los buenos resultados que han obtenido otros mercados, la CONSAR ha lanzado SIEFORE CERO, que concentrará aproximadamente 20 mil millones de pesos, recursos obtenidos de los fieles trabajadores que hacen depósitos a sus cuentas de pensiones, y que rebasan o tienen 62 años de edad, que ascienden a 2 millones de cuentahabientes. Este nuevo instrumento, solamente acudirá a los mercados monetarios, adquiriendo instrumentos líquidos, para evitar la volatilidad, y así evitar las minusvalías en las pensiones de ese estrato de la población, que está ya por concluir su vida productiva.

CONCLUSIONES

Nacer y vivir en sociedad tiene un costo, es la forma en la que se ha estructurado económicamente la humanidad en el mundo contemporáneo; pero así como se ha dispuesto que los satisfactores tengan que ser adquiridos, también se deberían proveer los medios para que todos los integrantes del conglomerado social pudieran acceder al dinero en cantidad

suficiente para su compra, y solo para completar la ecuación, aplicando a ello su fuerza o su inteligencia para el trabajo. Si bien la primera parte del esquema, el costo, se halla ampliamente generalizado, la capacidad de ofrecer empleo a todos los individuos no, como tampoco que el dinero que perciben, tampoco alcanza, en muchas ocasiones ni para el consumo en el momento presente, y en el caso mexicano, mucho menos para el consumo futuro en forma de una pensión.

El dinero, como la economía misma, es una invención social, que sin embargo no ha sido diseñada teniendo en mente principios tan elementales como la justicia, la dignidad, la equidad, y la responsabilidad que como invención humana, representa para todos los seres humanos. El aspecto de las pensiones, de la misma manera que el de los salarios con los que la gente debería poder acceder a lo que necesita y a lo que le gusta, es el más claro ejemplo de la inadecuada visión de para qué son y para que deben ser las cosas.

La solución al problema de las pensiones puede ser tan elemental como cumplir con el ideal político y moral de la correcta distribución de la riqueza, aunque sería ingenuo esperar que esto se diera como parte de un programa de gobierno proveniente de administraciones que se han caracterizado por su compromiso con el sostenimiento y acrecentamiento de los privilegios de las élites en detrimento de la masa laboral.

El gobierno de México se halla literalmente en un callejón sin salida, obligado a cubrir las pensiones no contributivas de las que se obtiene un muy limitado beneficio como factor de desarrollo social, y obligado a cubrir el diferencial entre lo que corresponde al trabajador y la pensión mínima universal, la administración pública ve cada vez más reducida su capacidad de maniobra para enfrentar la función de gobierno. Pese a ello, los autores de este trabajo somos de la opinión que la solución al problema pensionario en México está en las manos de la actual

administración federal, que desde hace un par de años ha manifestado su intención, acuciado por la crisis económica, de recurrir a la técnica de presupuestación base cero. Puesto sobre la mesa, el análisis de las pensiones contributivas y las no contributivas, tendría que conducir necesariamente al reconocimiento de que el límite entre una y otra es demasiado tenue, y que la diversidad artificial de los programas asistencialistas solo ha provocado una burocrática ineficiencia que es urgente revertir.

Ante lo que se hace cada vez más aparente, la responsabilidad social, y del Estado para con cada uno de los integrantes del cuerpo social, la opción de la pensión universal se hace cada vez más atractiva, no solo como paliativo momentáneo, sino como solución integral a un problema explosivo del que los gobiernos solo se han ocupado de alargar el momento de detonación, sacrificando al tiempo su posibilidad real de gobernar.

BIBLIOGRAFÍA

Barajas Montes de Oca, Santiago (2010), Derechos del pensionado y del jubilado, Cámara de Diputados y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 75 p.

Office of the High Commissioner for Human Rights, La protección social de las personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos,
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/older/Argentina.pdf>

Presidencia de la República 2005, LEY DEL SEGURO SOCIAL
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>

Gobierno del Distrito Federal, 2013 Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el distrito federal
<Http://Www.Aldf.Gob.Mx/Archivo-28b2ed4ef32ef5c314391a512afecc9c.Pdf>

Cavazos Cepeda, R, Medina-Mora, M, & Lavín, F 2010, 'Estructura de costos y economías de escala en el mercado de fondos para el retiro en México. (Spanish)', Trimestre Económico, 77, 2, pp. 363-391, Fuente Académica, EBSCOhost, viewed 18 August 2015.

Antón, J 2012, 'Ageing, Inequality and Social Security in Mexico', Economía Mexicana, 21, 2, pp. 277-296, Fuente Académica, EBSCOhost, viewed 18 August 2015

Villagomez Amezcua, F, & Darío Ramírez Sierraó, G 2014, 'Pensión Universal Proporcional: Una propuesta para México. (English)', Trimestre Económico, 81, 4, pp. 839-874, Fuente Académica, EBSCOhost, viewed 18 August 2015.

Eustat (2015) Sistemas de Protección Social,
http://www.eustat.eus/documentos/opt_0/tema_94/elem_1574/definicion.html#axzz3jHJxoAiW

Organización Internacional del Trabajo (2015) Protección social
<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--es/index.htm>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013) Evaluación Estratégica de Protección Social en México http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf

Alonso Reyes MP. 2012 Políticas Públicas de Pensiones en México para las Personas sin Capacidad de Ahorro. INNP, México,

Arancibia Córdova, J. y Ramírez, B. 1999 La Seguridad Social. Reformas y Retos. UNAM. IIE, México

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2014 Informe Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe